

Prerozdělování příjmů daněmi a dávkami

Ekonomická transformace s sebou přinesla v prerozdělování příjmů zásadní změnu. Byla odstraněna direktivní ekonomika komunistického režimu, ekonomika rozsáhle a navíc neprůhledně redistributivní. „Plánovité“ finanční transfery mezi státním rozpočtem a podniky spolu s nivelizující daní z obrátu byly v podstatě jen částí jinak temného prerozdělování mezi státem a obyvatelstvem. V obrovitém státním rozpočtu byly skryty přesuny ve prospěch určitých kategorií populace a v neprospěch jiných, jejich rozsah však nebylo možné kvantifikovat. Sociální a nemocenské pojištění bylo pojištěním jen podle jména, stejně tak ani daň ze mzdy nebyla typickou daní, nýbrž představovala nevýrazně diferencovaný dodatečný odvod sloužící několika navzájem propleteným účelům.

V průběhu přeměny uzavřeného systému „reálného socialismu“ v otevřený tržní systém se stát vzdává vlády nad ekonomikou a ponechává si roli regulátora pravidel, administrátora veřejných statků a garanta sociální ochrany. Systém sociálního zabezpečení se odděluje od sféry práce a opírá se o jasně stanovené odvody do příslušných fondů či státního rozpočtu. V podmínkách trvalého rozpočtového omezení se základní otázkou stává efektivnost systému. Jde o to, aby při co nejnižších nákladech byl pokryt co nej přesněji definovaný okruh problémových situací. Občané by měli mít přístup k veřejným statkům a být zabezpečeni proti hlavním sociálním a zdravotním rizikům. Důležité je, aby systém nereprodukoval sám sebe, tedy aby nevsádl nikoho ke zbytečnému setrvání v něm.

Problémy prerozdělování tvoří zřetelný okruh vzájemných podmínek. Zásadním požadavkem je dlouhodobá rovnováha v tom smyslu, že dnešní prerozdělování nejen nesmí podemílat své budoucí zdroje, nýbrž naopak by k jejich tvorbě mělo přispívat. Znamená to najít střední cestu mezi takovými nepřijatelnými krajnostmi, jakými jsou na jedné straně maximalizace redistribučního výsledku, která by ovšem mohla vést k postupné minimalizaci budoucích zdrojů, a na druhé straně pak domnělá maximalizace motivačního efektu, která by však znemožnila financování veřejných statků a neúnosně posilovala rozdíly mezi lidmi, a tak přispívala k narušení sociální koheze a k tvorbě napětí.

V ekonomii je známá teorie A. M. Okuna (1975), podle níž čím větší je příjmová nerovnost, tím vyšší je i výkonnost jednotlivých pracovníků. Staví na přesvědčení, že individuální pracovní úsilí může růst jen tehdy, pokud je větší a lepší výkon dostatečně vyjádřen ve vyšším příjmu. Žebříček příjmů tedy musí poskytovat dostatečný prostor pro vzestup i sestup; to znamená, že mzdy musejí být flexibilní jak směrem nahoru, aby mohl být motivován vyšší výkon, tak směrem dolů, aby měli podnikatelé zájem i o zaměstnávání

méně výkonných pracovníků. Z tohoto důvodu jsou nepřipustné jakékoli mzdové podlahy (minimální mzda) nebo stropy (včetně prohibitivního zdanění vysokých příjmů).

Oproti úzce ekonomickému přístupu, který opomítá sociální prostředí člověka, stojí širší pojetí, vyjádřené asi nejlépe sociálním antropologem Karlem Polanyim (1957). Podle něho je lidská práce především společenskou činností a peněžní odměna jen jednou z řady možných kompenzací. Je známo, že mnoho lidí upřednostňuje zajímavou činnost a dobré pracovní prostředí a že se jim pracuje lépe tam, kde se lidé neorientují jen na plat, s dravostí a řevnivostí z toho vyplývající. To se ovšem týká i charakteru celých společností: sociálně integrovaná společnost bez přílišných rozdílů může lépe vytvářet motivující prostředí pro individuální výkon než společnost plná latentních i otevřených sociálních tenzí.

Empiricky však nebyl pozitivní vztah mezi příjmovou nerovností a ekonomickou výkonností nikdy jednoznačně prokázán. Například analýza provedená londýnským Institute for Public Policy Research prokazuje, že některé země s velkou příjmovou nerovností (Švýcarsko, Austrálie, USA, Nový Zéland) vykazovaly v období 1979–1990 nízké přírůstky produktivity práce, zatímco země s malou příjmovou nerovností (Belgie, Japonsko, Finsko, Německo) vykazovaly naopak přírůstky vyšší. Jiná analýza, provedená na údajích z 56 zemí světa, ukázala, že přílišná nerovnost může být dokonce pro ekonomický růst škodlivá. Důvodem prý je skutečnost, že v příliš diferencovaných společnostech snaha o ztlumení sociálního konfliktu vede vládu k politice, která nakonec ochromuje ekonomický růst (Persson – Tabellini, 1994).

Uvedený spor nelze rozhodnout ani jednoznačně, ani jednou provždy. Je nesporné, že společnosti, které zdroje přerozdělují intenzivněji, mohou vydávat více peněz na vzdělání, zdraví, ekologii a bezpečnost – což se nakonec zpravidla projeví i ve výkonnosti pracovníků a ekonomickém růstu. Stejně tak ale platí, že země, které ponechávají podnikatelům více peněz na investice, mohou být technologicky pokročilejší a vykazovat vyšší růst produktivity práce. Uvedené dilema nelze tedy vyřešit příklonem k jednomu nebo druhému extrému. V každé situaci je nutné hledat žádoucí rovnováhu mezi „rovností výsledků“ a „rovností příležitostí“, rovnováhu vždy odpovídající podmínkám dané země a aktuálním potřebám ekonomického růstu i společenské integrace.

Ani vliv přerozdělování na redukci nerovnosti a chudoby není jednoznačný. Jak zjistili srovnáním různých analýz Danziger, Haveman a Plotnick (1981), příjmové transfery redukuje chudobu o 75 % a příjmovou nerovnost (vyjádřenou Giniho koeficientem) o 19 %. Uvedená čísla však byla zjištěna tzv. standardním přístupem, který nebere v úvahu fakt, že pokud by státní přerozdělování neexistovalo nebo bylo skromnější, účinkoval by jiný mechanismus zajištění potřebných osob. Liberálové zde poukazují na skutečnost, že přílišné angažmá státu v této oblasti vede k erozi tradičních mechanismů přerozdělování a lidské solidarity. Rostoucí nákladnost sociálního systému (patrná v západních zemích již od sedmdesátých let) vede podle nich k tomu, že „sociální stát“ degeneroval v mechanismus, který odvádí lidi od práce.

Reformní střeoevropské země představují specifický případ a Česká republika má své zvláštnosti i v jejich rámci. Pro českou společnost jsou charakteristické určité historické rysy, jež vyostřují již tak problémové rozhraní mezi sociální štedroostí a ekonomickou efektivností: jsou to hluboké sociální

a rovnostářské kořeny (související mimo jiné s dávnou decimací české národní šlechty), na něž navazoval předválečný systém sociálního pojištění, celosvětově tehdy velmi vyspělý. Také komunistická politika sociálních jistot, která vedla k plošnému rozšíření a unifikaci uvedeného systému, se setkala ze strany obyvatelstva s podporou. Zároveň však podlomila tvorbu zdrojů extrémní nivelizací mezd a celkovým sešněrováním ekonomiky. Ekonomická efektivita tu byla obětována politickým cílům maskovaným sociální rovností.

Přes závažnost problémů přerozdělování je pozornost, která je jim u nás věnována, nesrovnatelně menší než ve vyspělých zemích. Institucí zabývajících se systematicky těmito problémy je nespočetně. Upozorníme zde alespoň na Luxembourg Income Study, internetem přístupnou databázi příjmových šetření a současně společenství více než stovky badatelů z celého světa. Dále WIDER, badatelské centrum Univerzity OSN se sídlem v Helsinkách, jež mj. nedávno zaštitilo srovnávací projekt příjmové distribuce a sociální struktury v reformních zemích. Neméně aktivní v oblasti zkoumání chudoby a transferů je rovněž výzkumné centrum Innocenti ve Florencii, jež je součástí UNICEF. Různým aspektům rozdělování a přerozdělování se věnují také hlavní mezinárodní instituce – ILO, OECD, MMF a Světová banka. Právě pro pražské zasedání MMF a SB byla připravena publikace, jež shrnuje údaje a analýzy příjmové nerovnosti v reformních zemích (World Bank, 2000).

Abychom trochu pokročili v poznávání této oblasti také u nás, připravili jsme celkem šest textů věnovaných různým aspektům přerozdělování. V tomto čísle předkládáme první tři články, které jsou věnovány fungování českého daňového systému, sociálním dávkám a doposud nepříliš probádané interakci obou těchto systémů.

Experti OECD Andrew Burns a Chiara Bronchi na žádost redakce shrnuli hlavní výsledky své obsáhlejší studie o daňovém systému v ČR, která vznikla jako podklad pravidelných zpráv věnovaných jednotlivým zemím. V článku porovnávají český daňový systém s ostatními zeměmi OECD a shledávají ho v zásadě podobným. Upozorňují však na jeho omezenou efektivitu a nabízejí možná řešení k jejímu zlepšení. Navrhují například odstranit daňové zvýhodnění osob samostatně výdělečně činných, zúžit okruh zboží a služeb spadající do kategorie se sníženou sazbou DPH, redukovat povinné příspěvky na sociální zabezpečení a namísto toho spíše posílit daně z příjmu fyzických osob. Kromě toho považují za důležité, aby byla zefektivněna daňová správa, zkvalitněny daňové registry, posíleno vymáhání pohledávek.

Oldřej Schneider a Tomáš Jelínek analyzují vliv hlavních sociálních dávek a daňových úlev na rozdělení příjmů domácností a poukazují na hlavní vadu současného – jinak v podstatě uspokojivě adresného – systému: je jím past chudoby, snižující motivaci lidí k práci. Systém by mohl být reformován směrem k větší stimulaci pracovního zapojení například převedením daňových úlev v podobě odečitatelných položek do daňových kreditů. Možnosti úspor existují podle autorů jak v oblasti sociálních dávek, tak v daňovém systému. Autoři odhadují, že v maximální variantě by bylo možné snížit výdaje na státní sociální podporu a dávky sociálního pojištění o zhruba 0,5 % HDP, aniž by tím byly postiženy rodiny s podprůměrným příjmem. Dokonce dvojnásobných úspor by bylo možné dosáhnout v systému daňových úlev.

Ladislav Průša se zabývá interakcí systému dávek sociální podpory a sociálních prvků obsažených v konstrukci daně z příjmu fyzických osob. Zjiš-

tuje, že redistribuce v některých příjmových pásmech značně deformují příjmovou diferenciaci, jež vzniká na trhu práce. Proto autor navrhuje změnit konstrukci přídatku na dítě, nově koncipovat „příplatek k přídatku na dítě“ kompenzující finanční újmu rodinám, které nemohou využít výnosů vyplývajících z odpočitatelných položek z daně z příjmu fyzických osob, a také valorizovat odpočitatelné položky. To vše by vedlo k potlačení disparit v sociálních transferech směřujících k rodinám s dětmi a k potlačení z toho vyplývajících „sociálních pastí“ v příjmovém rozvrstvení domácností.

V dalším čísle (1/2002) navází na tuto sérii – týkající se systému – dva články, které budou věnovány reálnému dopadu redistribuce do příjmů domácností, s tím souvisejícím otázkám jejich reflexe ve vědomí populace a s tím spojené sociální legitimitě systému. Na uvedené texty pak naváže výklad mikrosimulačních modelů, jejichž uplatnění by dovolilo experimentovat se systémem v tichu výzkumných a politických pracoven a hledat optimální varianty z hlediska příjmových agregátů, nákladů variantních systémů i konečného příjmového rozdělení. V tomto ohledu totiž Česká republika doposud zaostává za vyspělými zeměmi, v nichž jsou takové modely běžně používány.

Jiří VEČERNÍK

LITERATURA

DANZIGER, S. – HAVEMAN, R. – PLOTNICK, R. (1981): How income transfer programs affect work, savings, and the income distribution: A critical review. *Journal of Economic Literature*, vol. 19, 1981, pp. 975–1028.

OKUN, A. M. (1975): *Equality and Efficiency. The Big Trade Off*. Washington, Brookings Institutions, 1975.

PERSSON, T. – TABELLINI, G. (1994): Is inequality harmful for growth? *The American Economic Review*, vol. 84, 1994, pp. 600–621.

POLANYI, K. (1957[1944]): *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Press.

World Bank (2000): *Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, The World Bank, 2000.